

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1121** *Pleno. Sentencia 177/2019, de 18 de diciembre de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 1882-2019. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Competencias en materia laboral: nulidad parcial del precepto legal autonómico que establece la edad de jubilación del personal laboral al servicio del Instituto Catalán de la Salud.*

ECLI:ES:TC:2019:177

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1882-2019, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, por presunta vulneración del art. 149.1.7 y 18 CE. Han comparecido y presentado alegaciones la abogacía del Estado, la fiscalía general del Estado, el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Con fecha 22 de marzo de 2019 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el auto de 26 de febrero de 2019, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, por presunta vulneración del art. 149.1.7 y 18 CE.

2. Los antecedentes que presentan relevancia para esta cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 7 de abril de 2017, la dirección del centro sanitario en el que prestaba servicios, comunicó a don A.O.T., la extinción de su contrato de trabajo, por haber

superado la edad de jubilación prevista en la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012; decisión que fue posteriormente confirmada en alzada por resolución de la directora gerente del Instituto Catalán de la Salud de 10 de mayo de 2017.

b) En fecha 9 de junio de 2017, don A.O.T. presentó demanda por despido improcedente contra el Instituto Catalán de la Salud, de la que conoció el Juzgado de lo Social núm. 19 de Barcelona, dictándose sentencia el 23 de enero de 2018, en la que se estima la demanda interpuesta y se declara la improcedencia del despido. Considera la sentencia que la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 contradice lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante LET) que establece que serán nulas las cláusulas convencionales de jubilación forzosa. Señala asimismo que, sin perjuicio de que el estatuto de los trabajadores es una norma de carácter estatal y de derecho necesario, en el presente caso, en aplicación del principio de aplicación de la norma más favorable al trabajador (art. 3.3 LET), habrá de estarse a lo dispuesto en la citada disposición adicional décima LET, por lo que deberá entenderse sin efecto la cláusula que obliga a la jubilación forzosa de los trabajadores del Instituto Catalán de la Salud, al cumplir la edad ordinaria de jubilación. Por ello, y en virtud de los principios de jerarquía normativa y *favor operari* (arts. 9 CE y 3 LET) es esta la norma aplicable, lo que determina el derecho del demandante a prolongar su vida laboral después de cumplir la edad de 65 años.

c) Contra la anterior sentencia, el Instituto Catalán de la Salud interpuso recurso de suplicación, que se fundamenta en que la disposición adicional décima de la Ley del estatuto de los trabajadores, que se ha aplicado en la sentencia como norma más favorable para estimar la demanda, se refiere exclusivamente a los convenios colectivos, por lo que no es extensible a una ley, que es la que se ha aplicado al presente caso, en concreto, la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, que no ha sido declarada inconstitucional en su disposición adicional decimotercera y que, dentro del sistema de fuentes del derecho del trabajo, y por aplicación del principio de jerarquía normativa, está por encima del convenio colectivo.

d) En providencia de 23 de enero de 2019, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó iniciar el trámite previsto en el art. 35.2 LOTC, a cuyo efecto procedió a dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en término de diez días, alegasen lo que a su derecho convenga acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la citada disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, por posible vulneración del art. 149.1, apartados 7, 17 y 18 de la Constitución.

e) El anterior trámite fue evacuado por el fiscal en escrito de 28 de enero de 2019, en el que estima que no resulta procedente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, «al resolverse la cuestión enjuiciada, tal y como ha hecho el juzgado de instancia, por aplicación del principio de jerarquía normativa, al existir una norma jurídica de rango superior y posterior en el tiempo a la autonómica [disposición adicional décima de la Ley del estatuto de los trabajadores, texto refundido de 23 de octubre de 2015], por lo que la función de la Sala debe constreñirse a resolver el recurso de suplicación pendiente».

El demandante, en escrito de 11 de febrero de 2019, señala que acudir a la extraordinaria vía constitucional, en tanto que comporta la suspensión del procedimiento hasta que sea resuelta la cuestión por el Tribunal Constitucional, compromete el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del derecho a obtener la resolución de su demanda sin dilaciones indebidas, máxime teniendo en cuenta que la solución dada en la instancia no compromete la seguridad jurídica en la resolución del caso.

El Instituto Catalán de la Salud remitió sus alegaciones en fecha 11 de febrero, oponiéndose al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por estimar que no

se ha producido la vulneración constitucional alegada. El Fondo de Garantía Salarial, en cambio, no formuló alegaciones.

3. Mediante auto de 26 de febrero de 2019 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó finalmente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra la citada disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012 por presunta vulneración del art. 149.1.7 y 18 CE.

Comienza señalando que en la sentencia de instancia se declararon probados una serie de hechos, que no resultan controvertidos: que el actor venía prestando servicios en el Instituto Catalán de la Salud desde 1985, con la categoría profesional de adjunto para la gestión tecnológica de la dirección de mantenimiento y obras del hospital universitario de la Vall d'Hebrón, habiéndose formalizado inicialmente su relación laboral mediante la suscripción de diversos contratos temporales hasta en que 2002 suscribió un contrato de carácter indefinido, que fue modificado en 2004, estableciéndose en su cláusula primera que continuaría prestando servicios como adjunto de dirección hasta que se cubriera la plaza por el procedimiento reglamentario o se produjera la amortización.

Recuerda al auto que la sentencia recurrida en suplicación ha estimado la demanda interpuesta por el actor y ha calificado la decisión extintiva de su relación laboral por jubilación forzosa, como un despido improcedente, por aplicación del principio de norma más favorable, siendo esta la contenida en la disposición adicional décima LET, al considerar que existe un conflicto de normas, entendiéndose el juzgado sin efecto la cláusula que obliga a la jubilación forzosa de los trabajadores al cumplir la edad ordinaria de jubilación.

La disposición adicional décima LET, en la redacción dada por la Ley 3/2012 de 6 de julio, establece que: «Se entenderán nulas y sin efecto las cláusulas de los convenios colectivos que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por el cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social, cualquiera que sea la extensión y alcance de dichas cláusulas». Por su parte el art. 3 LET, al regular las fuentes de la relación laboral señala, en su apartado tercero que «los conflictos originados entre los preceptos de dos o más normas laborales, tanto estatales como pactadas, que deberán respetar en todo caso los mínimos de derecho necesario, se resolverán mediante la aplicación de lo más favorable para el trabajador, apreciado en su conjunto, y en cómputo anual, respecto de los conceptos cuantificables».

Precisa el auto que para que exista un conflicto de leyes es necesario que dos o más leyes regulen una misma cuestión de forma diferente. En el presente caso no nos encontramos ante una jubilación forzosa que venga impuesta por alguna cláusula de un convenio colectivo, sino ante una norma con rango de ley, en concreto, la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, de 20 de marzo. La jubilación del actor se ha acordado de conformidad con una norma con rango superior al convenio colectivo, siendo así que en el sistema de fuentes del derecho laboral, que recoge el art. 3 LET, los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral se regulan, en primer lugar, por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado y, en segundo lugar, por los convenios colectivos.

Señala asimismo el auto que la Sala no estima correcto el razonamiento que contiene la sentencia para estimar la demanda, y afirma que la cuestión de fondo solo puede resolverse mediante la aplicación de la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, por lo que, si dicha ley es conforme a la Constitución, la relación laboral se habría extinguido válidamente y, en otro caso, la extinción sería constitutiva de un despido improcedente.

En lo que respecta al fondo del asunto, considera que la norma aplicable puede ser contraria a la competencia exclusiva atribuida al Estado en los apartados 7 y 18 del art. 149 CE, pues el establecimiento de una determinada edad a la que debe jubilarse el trabajador con carácter forzoso es materia propia de la legislación laboral, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado.

Por lo que respecta al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP) dispone que es de aplicación, según su artículo 2, al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral al servicio de las administraciones, entre otras, de las comunidades autónomas. Según el art. 67.1 de dicha norma, la jubilación de los funcionarios podrá ser: «b) forzosa al cumplir la edad legalmente establecida», añadiendo en su apartado tercero que la jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario sesenta y cinco años de edad. No obstante, en los términos de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este estatuto, se podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumplan los setenta años de edad. La administración pública competente deberá resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación.

Continúa el auto señalando que nada se dice en relación al personal laboral. Y según el art. 7 de la Ley del estatuto básico del empleado público: «El personal laboral al servicio de las administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este estatuto que así lo dispongan». Considera así, que para el personal laboral al servicio de las administraciones públicas rigen en materia de jubilación las mismas normas que en la legislación laboral general.

Concluye señalando que el art. 149.1.18 CE considera también competencia exclusiva del Estado las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios»; y en la medida en que la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 declara la jubilación forzosa del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud al cumplir los sesenta y cinco años de edad, dicho precepto podría ser también contrario al citado precepto constitucional.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de julio de 2019, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, reservando para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, por conducto del ministro de Justicia, y al fiscal general del Estado, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la citada providencia a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión; y publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

5. Por sendos escritos registrados con fecha 31 de julio de 2019 y 5 de septiembre de 2019, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron la personación de las respectivas cámaras en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Con fecha 11 de septiembre de 2019, el abogado del Estado se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones, en las que interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, en atención a las razones que seguidamente se sintetizan.

Tras delimitar el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, señala el abogado del Estado que nada dice la Ley del estatuto básico del empleado público sobre la jubilación forzosa del personal laboral, a diferencia de la del personal funcionario, de manera que el personal laboral al servicio de las administraciones públicas está sujeto en esta materia a la legislación laboral general, y recuerda que no es relevante a efectos del personal laboral el ATC 85/2013, de 23 de abril, que inadmite a trámite la cuestión de

inconstitucionalidad 6611-2012 contra la regulación de las prolongaciones en el servicio activo por encima de la edad de jubilación forzosa del personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud.

Indica el abogado del Estado, que conforme al art. 149.1.7 CE, el Estado dispone de competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas, y la comunidad autónoma de Cataluña, conforme al artículo 170 de su Estatuto de Autonomía, ostenta competencia de ejecución de la legislación estatal. A continuación precisa el alcance de esta distribución competencial conforme a la doctrina constitucional y señala que la STC 360/1993, de 3 de diciembre, ya declaró la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones reglamentarias del Gobierno Vasco que establecían unas causas de extinción específicas para los contratos de trabajo con determinadas personas por considerar que dichas disposiciones tenían carácter normativo laboral, vulnerando la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral prevista en el artículo 149.1.7 CE.

Por todo ello, concluye el abogado del Estado que procede la estimación de la cuestión, toda vez que:

i) La legislación laboral es competencia exclusiva del Estado de conformidad con el artículo 149.1.7 CE. La jubilación forzosa de los trabajadores por cuenta ajena a que se refiere la disposición adicional décima LET se inserta en el ámbito de la legislación laboral puesto que constituye un supuesto de extinción de la relación laboral por cumplimiento de la edad de jubilación. Por tanto, la jubilación forzosa es materia propia de la legislación laboral ya que esta es, como ha señalado el Tribunal Constitucional, «aquella que regula directamente la relación laboral».

ii) Del artículo 7 de la Ley del estatuto básico del empleado público se deduce que la jubilación forzosa del personal laboral al servicio de las administraciones públicas está regida por la legislación laboral contenida en la Ley del estatuto de los trabajadores. Dicha regulación, a la fecha de la jubilación forzosa del trabajador del Instituto Nacional de Salud, no solo no contempla esta como causa de extinción del contrato de trabajo, sino que declara la nulidad de las cláusulas de los convenios colectivos que establezcan dicha jubilación forzosa (disposición adicional décima LET, en redacción dada por la Ley 3/2012).

7. El 13 de septiembre de 2019 presentó su escrito de alegaciones el abogado de la Generalitat de Cataluña en el que solicita la inadmisión o, en su caso, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Una vez expuestos los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el abogado de la Generalitat de Cataluña recuerda que mediante los autos 85/2013, de 23 de abril, 125/2013, 127/2013 y 128/2013, de 21 de mayo, y 155/2013, de 9 de julio, el Pleno del Tribunal Constitucional inadmitió las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y reconoció la constitucionalidad del régimen de jubilación forzosa y de prolongaciones de la permanencia en el servicio activo del personal del Instituto Catalán de la Salud prevista en la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 y en el plan de ordenación de recursos humanos del Instituto Catalán de la Salud vigente en aquel momento.

Sostiene que el Tribunal Constitucional con sus resoluciones validó la constitucionalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, que establece el régimen de jubilación del personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud, que era objeto de los procesos en los que se suscitaron aquellas anteriores cuestiones de inconstitucionalidad. Y seguidamente, pasa a exponer las razones por las que, a su juicio, no cabe tampoco dudar de la constitucionalidad de la aplicación de estas mismas prescripciones al conjunto del personal del Instituto Catalán de la Salud, incluido el personal laboral del mismo, tal como contempla en sus propios términos aquella disposición reiteradamente validada por el Tribunal Constitucional.

Así, señala que para determinar si el precepto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad incurre en los excesos competenciales apreciados por la Sala Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, será preciso establecer su encaje competencial, atendiendo tanto al objeto y finalidad de ese precepto, como al contenido propio y finalidad de los ámbitos competenciales definidos en la distribución de competencias establecida en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En concreto, indica que la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 determina en su primer apartado la declaración de oficio de la jubilación forzosa del personal estatutario y del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud, al cual son aplicables las mismas condiciones que al personal estatutario, cuando la persona interesada cumple los 65 años de edad; a continuación, el apartado segundo determina las condiciones que deberán cumplirse para que pueda autorizarse, a solicitud de la persona interesada, la prolongación en el servicio activo hasta los setenta años de edad. Por tanto, esta disposición adicional establece las condiciones de jubilación tanto para el personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud, como para el personal laboral del mismo instituto, pero acota la proyección de esas prescripciones, restringiéndola únicamente al personal laboral al que son aplicables las mismas condiciones que al personal estatutario.

Para el abogado de la Generalitat la lectura atenta de la Ley del estatuto de los trabajadores, de la Ley del estatuto básico del empleado público y del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud demuestran la aplicabilidad a ese personal laboral de las condiciones de jubilación forzosa previstas para el personal del Instituto Catalán de la Salud.

Señala que la legislación laboral prefigura la posibilidad de que al personal laboral al servicio de las administraciones públicas le sean de aplicación determinadas condiciones propias del régimen estatutario de los funcionarios públicos, cuando así se establezca al amparo de una ley. En ese sentido, como reconoce el propio auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, el vigente texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, al definir en el art. 2 su ámbito de aplicación, determina que se aplica al personal funcionario «y en lo que proceda al personal laboral» al servicio de las administraciones públicas. Es decir, enuncia una cláusula abierta por la que sus prescripciones serán de aplicación al personal laboral dependiente de las administraciones públicas, «en lo que proceda».

No queda determinado sin embargo en ese precepto quien tendrá la capacidad de definir qué y cuándo procede la aplicación de prescripciones del régimen funcional al personal laboral, pero es incuestionable que, cuando menos, el legislador competente respecto de la legislación básica y de desarrollo del régimen del personal al servicio de su correspondiente administración pública pueden ejercer esa potestad, puesto que las prescripciones que impongan en ese sentido serán materialmente condiciones propias del régimen estatutario de sus empleados públicos.

En definitiva, afirma el abogado de la Generalitat de Cataluña, que en su relación de servicio, el personal laboral dependiente de la administración pública se rige por la legislación laboral, pero también, en su condición de empleados públicos, por las normas propias del régimen estatutario de los empleados públicos que les resulten de aplicación.

Considera asimismo que el marco legislativo estatal, conformado por la Ley del estatuto de los trabajadores, la Ley del estatuto básico del empleado público y el Estatuto marco habilitan diversas vías, como son la ley y los planes de ordenación de recursos humanos, mediante las cuales las comunidades autónomas pueden extender al personal laboral de sus servicios de salud algunas de las condiciones que rigen para el personal estatutario de los mismos, al objeto de mejorar la gestión de los recursos humanos y de los propios servicios.

Además, indica el abogado de la Generalitat de Cataluña que el marco normativo estatal habilita específicamente la regulación de la jubilación forzosa del personal del

Instituto Catalán de la Salud en los términos establecidos por la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012. Así, afirma que el art. 17.1 del Estatuto marco, con carácter de legislación básica estatal, reenvía de forma abierta a las normas que resulten en cada caso aplicables, la determinación de los términos y condiciones de jubilación de todo el personal de los servicios de salud; a continuación, en el art. 26.2 fija, para el personal estatutario de esos servicios de salud, la jubilación a los 65 años, con la posibilidad de que los interesados soliciten la prolongación si cumplen determinadas condiciones y se les autoriza por el servicio de salud, en función de las necesidades de la organización. Esta prescripción, de acuerdo con el art. 2 del propio Estatuto marco, es de aplicación al personal laboral de los servicios de salud, si no se opone a su normativa específica de aplicación y si así lo prevén las disposiciones aplicables al personal funcionario o los convenios colectivos aplicables.

Para el abogado de la Generalitat si bien la fijación de una edad a la que, con carácter general, deben jubilarse forzosamente los trabajadores es materia propia de la legislación laboral cuya competencia exclusiva corresponde al Estado, sin perjuicio de su ejecución por las comunidades autónomas (art. 149.1.7 CE), hay que tener en cuenta que en el presente supuesto nos encontramos ante un empleado público del servicio de salud de la Generalitat de Cataluña, es decir, del Instituto Catalán de la Salud; y que al personal laboral de los servicios de salud de las comunidades autónomas, les resulta de aplicación no únicamente la legislación laboral, sino también, en tanto que empleados públicos, determinadas prescripciones de la legislación estatal y autonómica de función pública y de la legislación estatal y autonómica reguladora del régimen especial del personal estatutario de esos servicios de salud.

Considera que la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 no pretende regular con carácter general el régimen de jubilación forzosa de los trabajadores, materia propia de la legislación laboral del Estado, sino que tiene una finalidad mucho más modesta y que no se refiere a una regulación laboral general, sino a unas condiciones concretas del personal laboral del servicio de salud de la propia Comunidad Autónoma, al tiempo que tiene su encaje en una materia —la gestión u ordenación de su propio personal— en la que la Generalitat de Cataluña ostenta las competencias enunciadas en los referidos arts. 136 y 162.3 e) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin afectar tampoco a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares.

Además, a su juicio, debe tenerse en cuenta que, al contemplar para el personal laboral el mismo régimen de jubilación que el del personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud, la disposición objeto de la presente cuestión está evitando también que pueda producirse una discriminación entre los empleados públicos del mismo organismo que se rigen por uno u otro régimen. Puesto que, desde una perspectiva del derecho a la igualdad, difícilmente podría justificarse una norma que, no existiendo causas objetivas que permitan considerar razonable esta diferenciación, estableciera un régimen de jubilación forzosa distinto para el personal estatutario y laboral del Instituto Catalán de la Salud.

A continuación, señala que el auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad no aporta razón alguna que permita fundamentar la supuesta vulneración de la competencia del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE). Únicamente se afirma, en el último párrafo de los razonamientos jurídicos del auto, que «en la medida en que la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 declara la jubilación forzosa del personal laboral del Institut Catalá de la Salut al cumplir los sesenta y cinco años de edad, dicho precepto podría ser también contrario al artículo 149.1.18 de la CE». Esa no es, a su juicio, una fundamentación sucinta, sino inexistente, y de conformidad con la consolidada doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, no basta para desvirtuar la presunción de constitucionalidad del precepto legal cuestionado, ni cumple el requisito de exteriorizar las razones por las que entiende infringida la Constitución, impidiendo a esta parte

ejercer su derecho de defensa, al desconocer las razones o motivos por los que se duda de la constitucionalidad del precepto cuestionado. En consecuencia, considera que debería ser inadmitida la cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la supuesta vulneración de la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, reservada al Estado por el art. 149.1.18 CE.

Subsidiariamente señala que, en el hipotético caso que el Tribunal Constitucional no apreciase la notoria falta de argumentación en esa parte del auto, la cuestión debería ser desestimada en este punto, atendiendo a los fundamentos jurídicos expuestos en el ATC 85/2013, de 23 de abril, así como los ulteriores AATC 125/2013, 127/2013 y 128/2013, de 21 de mayo, y 155/2013, de 9 de julio, en los que el Tribunal expuso de forma prolija el perfecto encaje de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, en el marco de la regulación estatal básica de la jubilación forzosa y de la prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal estatutario de los servicios de salud de las comunidades autónomas.

8. El 13 de septiembre de 2019 presentó su escrito de alegaciones la letrada del Parlamento de Cataluña en el que solicita la inadmisión o, en su caso, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Comienza la letrada exponiendo los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad; y a continuación realiza una serie de consideraciones sobre el contenido del auto por el que la misma se plantea y su relación con los precedentes del Tribunal Constitucional que inadmitieron cuestiones de inconstitucionalidad formuladas en relación al régimen jurídico del personal del Instituto Catalán de la Salud previstas en la disposición transitoria novena y adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012.

Afirma que el razonamiento de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya es ambiguo y contradictorio, y su lectura pone de manifiesto el difícil encuadramiento de la materia objeto de análisis constitucional y, en consecuencia, la determinación del precepto constitucional infringido. Así, el auto finaliza sus razonamientos invocando tanto el art. 149.1.7 CE que atribuye la competencia exclusiva del Estado en la materia de legislación laboral, como la competencia exclusiva del Estado ex art 149.1.18 CE sobre el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios.

A continuación, la letrada del Parlamento de Cataluña recuerda que en los fundamentos jurídicos 5 y 6 del auto 85/2013, de 23 de abril, al que otros autos posteriores se refieren reiterando sus fundamentos jurídicos, el Tribunal Constitucional examinó la disposición adicional decimotercera de la Ley catalana 5/2012, enmarcó las previsiones del art. 26.2 del Estatuto marco en la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos del art. 149.1.18 CE, y analizó si el régimen de jubilación forzosa y de prolongaciones del servicio activo, previsto en aquella disposición adicional de la Ley catalana, era conforme con aquel precepto básico, concluyendo que no existe contradicción alguna. Además destaca que en los referidos autos el Tribunal Constitucional no tuvo en cuenta únicamente la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, sino también la especial consideración del plan de ordenación de recursos humanos del Instituto Catalán de la Salud para el periodo 2012-2015, como instrumento necesario para la racionalización de los recursos humanos al servicio de la administración sanitaria catalana.

A su juicio, no cabe tampoco dudar de la constitucionalidad de la aplicación de las mismas prescripciones al conjunto del personal del Instituto Catalán de la Salud, incluido el personal laboral del mismo, tal como prescribe en sus propios términos aquella disposición reiteradamente validada por el Tribunal Constitucional.

Con el objeto de justificar la constitucionalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, señala que la referida disposición ha sido dictada de conformidad con la legislación básica estatal, configurada en este caso, por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal

estatutario de los servicios de salud y por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP); y que su aprobación por parte del legislador catalán resulta del ejercicio de las competencias estatutariamente reconocidas a favor de la Generalitat de Cataluña en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas catalanas [art. 136 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] y también por efecto de lo previsto en el art. 162 del EAC, que reconoce en materia de sanidad y salud pública la competencia sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de los centros, servicios y establecimientos sanitarios [art. 162.3 e) EAC].

Afirma que de la lectura conjunta de la Ley del estatuto de los trabajadores, de la Ley del estatuto básico del empleado público y del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud se puede concluir que al personal laboral le pueden ser de aplicación las mismas condiciones relativas a la jubilación forzosa que a las del resto de personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud, sin que ello permita plantear dudas sobre la constitucionalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley catalana 5/2002. Concluye que si una comunidad autónoma puede por ley proveer la integración del personal laboral de sus servicios de salud en el régimen estatutario, también ha de poder aplicar a ese personal condiciones propias del régimen de su personal estatutario, para tender a la igualación de las condiciones de prestación de sus servicios, mejorando la eficacia en la gestión de los recursos humanos y del propio servicio, en el mismo sentido que el previsto en la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012.

Señala asimismo que el Estatuto marco regula, entre los instrumentos de planificación, ordenación y coordinación de la política de recursos humanos del sistema nacional de salud, los planes de ordenación de recursos humanos que constituyen el instrumento básico de planificación global dentro del servicio de salud. Estos planes, a su entender, pueden establecer medidas necesarias para conseguir una estructura determinada del personal al servicio de la salud acorde con los objetivos definidos en las respectivas planificaciones de recursos humanos para conseguir su adecuado dimensionamiento, distribución, y capacitación en orden a mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios sanitarios.

En consecuencia, indica que el plan de ordenación de recursos humanos es de aplicación a todo el personal dependiente del Instituto Catalán de la Salud, tanto estatutario como laboral, y en tanto que instrumento básico de planificación global dentro de los servicios de salud, puede incluir entre sus líneas de actuación la equiparación de las condiciones de jubilación de todo el personal del instituto con las del personal estatutario, unificando para ello la edad de jubilación forzosa a los sesenta y cinco años, en consonancia además con lo establecido en el art. 26.2 del Estatuto marco. En concreto, de lo que se trata es de establecer una equiparación del régimen de jubilación del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud con relación al personal funcionario (y estatutario), regulación singular que encuentra su fundamento en la naturaleza de sus funciones propias en los servicios sanitarios.

En este sentido, señala que el plan de ordenación de recursos humanos del Instituto Catalán de la Salud para el período 2016-2020, cuyas disposiciones tienen naturaleza pactada, constituye el documento marco de planificación de los efectivos humanos a disposición del instituto, e incluye en su ámbito de aplicación el personal laboral y el personal funcionario, al no efectuarse ninguna diferenciación entre personal estatutario, laboral, fijo o temporal, o personal sanitario o no sanitario.

Como conclusión, afirma que el marco legislativo estatal, conformado por la Ley del estatuto de los trabajadores, la Ley del estatuto básico del empleado público y el Estatuto marco habilitan diversas vías (como son la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 y los planes de ordenación de recursos humanos), mediante las que las comunidades autónomas pueden extender al personal laboral de sus servicios de salud algunas de las condiciones que rigen para el personal estatutario, al objeto de mejorar la gestión de los recursos humanos y de los propios servicios. De esta suerte, en el

supuesto de la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, no se altera el ámbito subjetivo de aplicación existente en la referida normativa básica estatal, sino que se limita a enunciar que ese régimen de jubilación es de aplicación tanto al personal estatutario como a aquel personal laboral al cual son aplicables las mismas condiciones.

La letrada del Parlamento de Cataluña afirma en consecuencia que la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, no infringe ni la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de la función pública del art. 149.1.18 CE ni tampoco la competencia estatal en materia de legislación laboral del art 149.1.7 CE, y ello porque el legislador catalán ha ejercido sus competencias estatutariamente reconocidas en materia de sanidad y salud pública del art. 162 EAC, que tienen el carácter de exclusivas sobre la organización, el funcionamiento interno, la evaluación y la inspección del control de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, y la competencia compartida respecto del régimen estatutario y del personal que presta servicios en el sistema sanitario público del art 136 letra b) EAC.

Sostiene pues que la existencia de competencias estatales que se proyectan o concurren sobre un mismo ámbito de actuación (en este caso, la competencia estatal sobre la legislación laboral) no excluye ni impide el ejercicio de las competencias de la Generalitat para auto organizar la prestación de la asistencia sanitaria, mediante la homogeneización del régimen de jubilación forzosa de todo el personal del Instituto Catalán de la Salud. Esta afirmación viene avalada, a su juicio, por la argumentación que se desprende de los AATC 85/2013, de 23 de abril y 128/2013, de 21 de mayo, que, si bien vienen a resolver una cuestión de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria novena de la Ley catalana 5/2012, efectúan también una mención a la disposición adicional decimotercera de la misma. De la lectura de las argumentaciones que se incluyen en los autos se desprende que queda avalada la capacidad normativa del legislador catalán en materia de regulación de las condiciones de jubilación, así como también de la correspondiente prórroga del servicio.

Considera de este modo que la existencia de competencias estatales en materia laboral no excluye ni impide el ejercicio de las competencias del legislador autonómico para organizar la prestación de la asistencia sanitaria y para determinar la posibilidad de proceder a la homogeneización del régimen de la jubilación forzosa para todo el personal del Instituto Catalán de la Salud, por lo que la norma cuestionada no es contraria a la Constitución.

Así pues, a juicio de la letrada el legislador catalán ha ejercido las competencias estatutarias en materia de salud y de auto organización de aquel personal de función pública que trabaja en sus instituciones sanitarias. En efecto, el artículo 136 EAC establece como materias de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña: el régimen estatutario del personal al servicio de las administraciones públicas catalanas y la ordenación y organización de la función pública, salvando lo dispuesto en el apartado b). Por tanto, esta materia se configura en primer lugar en base a una cláusula de exclusividad abierta así como también una cláusula compartida tasada, de modo que todo aquello que no esté previsto expresamente como competencia compartida se debe entender que forma parte de la cláusula exclusiva.

Considera también que la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, no pretende incidir en el ámbito general de la legislación laboral en materia de la regulación de la jubilación forzosa de los trabajadores, sino que tiene una finalidad más concreta: establecer un mismo régimen de jubilación forzosa para todos los empleados públicos al servicio de los centros e instituciones sanitarias y concretamente del Instituto Catalán de la Salud con el objetivo de que se pueda mejorar la prestación de los servicios sanitarios públicos mediante una adecuada planificación y racionalización de sus recursos humanos a través de los planes de ordenación de recursos humanos. En este sentido el Instituto Catalán de la Salud se organiza para conseguir una mejora en la prestación del servicio sanitario mediante la planificación de sus recursos humanos mediante los correspondientes planes de ordenación de recursos humanos previstos en los arts. 12 y 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del

Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, los cuales han considerado conveniente fijar un mismo régimen de jubilación forzosa para todos los empleados públicos a su servicio, régimen que a la vez se ha establecido por ley para procurar que todas las categorías de trabajadores puedan hallarse en situaciones comparables.

Por último, afirma que el auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad no aporta razón alguna que permita fundamentar la supuesta vulneración de la competencia del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE).

9. El 18 de septiembre de 2019 presentó sus alegaciones la fiscal general del Estado.

Tras recoger los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, la fiscal general del Estado señala que el auto plasma con claridad la duda de constitucionalidad, en relación con el art. 149.1.7 CE; sin embargo, respecto de la duda planteada en relación con el art. 149.1.18 CE, la argumentación del auto se considera tan escasa, que no cumple la doctrina constitucional que exige alegar suficientemente la inconstitucionalidad del precepto legal, carga que incumbe al órgano judicial que eleva la cuestión.

A continuación, recuerda la doctrina constitucional dictada en relación con el art. 149.1.7 CE, poniendo de relieve, específicamente, que la regulación de la jubilación debe considerarse que forma parte de la legislación laboral, en los términos de la STC 8/2015, FJ 10. Ahora bien, expone que la doctrina constitucional también señala que las normas autonómicas no inciden sobre la materia «legislación laboral» en el sentido del art. 149.1.7 CE, cuando no se refieren a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares y tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal; así resulta del ATC 229/2015, de 15 de diciembre, FJ 4, y queda reflejado más extensamente en el ATC 228/2015, de 15 diciembre, FJ 4.

Señala la fiscal general del Estado que de la doctrina constitucional se desprende que en los casos en que se plantea un conflicto competencial es necesario analizar cada norma concreta para determinar en qué materia puede encuadrarse. Así, en la presente cuestión, para determinar si se ha vulnerado el art. 149.1.7 CE será necesario examinar si la concreta norma impugnada puede considerarse legislación laboral. Afirma a tal efecto que, aunque la norma regula la jubilación forzosa por razón de la edad, esta va dirigida solamente al personal laboral del Instituto Catalán de la Salud, por lo que, en aplicación de la doctrina constitucional (AATC 228/2015 y 229/2015, ambos de 15 de diciembre, FJ 4; 154/2014, de 27 de mayo, FJ 3; 55/2016, de 1 marzo, FJ 5, y 83/2016, de 26 abril, FJ 3) que no considera encuadrables dentro del concepto «legislación laboral» del art. 149.1.7 CE, a las normas autonómicas que no constituyen regulación laboral general, sino que se refieren a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares y que tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal, se estima que la norma objeto de esta cuestión no se puede considerar legislación laboral a los efectos del art. 149.1.7 CE.

En relación a la referencia a los mínimos indisponibles contemplados por la legislación estatal, que en este caso sería la Ley del estatuto de los trabajadores, la disposición adicional décima LET, según la redacción vigente en el momento de aprobación de la norma cuestionada, permitía establecer cláusulas de jubilación forzosa por edad a través de los convenios colectivos. Por tanto, si podía disponerse una edad para la jubilación forzosa mediante un convenio colectivo, el hecho de que, en la Ley del estatuto de los trabajadores, no se estableciera que los empleados por cuenta ajena tuvieran que jubilarse necesariamente a determinada edad, no constituía un «mínimo indisponible», por lo que una ley autonómica podría asimismo regularla para su propio personal laboral, siendo norma de mayor rango que un convenio colectivo.

En cuanto a la posible vulneración del art. 149.1.18 CE recuerda que el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no cumple adecuadamente la doctrina constitucional que exige alegar suficientemente la inconstitucionalidad del precepto legal. En todo caso, en relación al fondo de esta cuestión, considera de aplicación la doctrina emanada del ATC 85/2013, de 23 abril, en cuyo fundamento jurídico 5, se viene a reconocer la constitucionalidad de la disposición adicional decimotercera aquí cuestionada

10. Mediante providencia de 17 de diciembre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, por posible vulneración de los arts. 149.1.7 y 149.1.18 CE.

La disposición adicional cuestionada dispone lo siguiente.

«Decimotercera. *Jubilación forzosa del personal del Instituto Catalán de la Salud.*

1. La jubilación forzosa del personal estatutario y del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud al que son aplicables las mismas condiciones que al personal estatutario, se declara de oficio cuando la persona interesada cumple los sesenta y cinco años de edad.

2. La prolongación en el servicio activo hasta los setenta años de edad, con solicitud previa de la persona interesada solamente puede autorizarse en los siguientes casos:

a) Si en el momento de cumplir la edad de jubilación forzosa, le quedan seis años o menos de cotización para causar pensión de jubilación. La concesión de la autorización está condicionada al hecho de que la persona interesada tenga la capacidad funcional necesaria para ejercer la profesión o desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento. La prolongación autorizada por esta causa finaliza en el momento en que la persona interesada acredita el tiempo de cotización necesario para causar la pensión de jubilación, sea cual sea el importe.

b) Excepcionalmente, por necesidades asistenciales, mediante una resolución expresa motivada en las causas previstas en el plan de ordenación de recursos humanos del Instituto Catalán de la Salud que atienden a motivaciones específicas de necesidad asistencial al territorio o por el prestigio profesional de la persona interesada.

En ningún caso se puede prolongar la situación administrativa de servicio activo sin autorización previa mediante una resolución expresa y motivada.

3. Lo dispuesto por el presente artículo es aplicable al personal titular de sanidad local que presta sus servicios de forma total o parcial en el Instituto Catalán de la Salud.»

El órgano judicial promotor de la cuestión considera que la mencionada disposición adicional, en cuanto contempla la jubilación de oficio del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud al cumplir los sesenta y cinco años, puede ser contraria a lo dispuesto en el art. 149.1.7 y 18 CE, pues el establecimiento de una determinada edad a la que debe jubilarse el trabajador con carácter forzoso es materia propia de la legislación laboral cuya competencia exclusiva corresponde al Estado.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el abogado del Estado interesa la estimación de la cuestión, pues considera que la jubilación forzosa es materia propia de la legislación laboral, dado que del art. 7 de la Ley del estatuto básico del empleado público se deduce que la jubilación forzosa del personal laboral al servicio de las

administraciones públicas está regida por la legislación laboral contenida en la Ley del estatuto de los trabajadores.

Por su parte, el abogado de la Generalitat de Cataluña y la letrada del Parlamento de Cataluña solicitan la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 149.1.18 CE, por no aportarse argumentación alguna en la que fundamentar dicha vulneración, y asimismo, la desestimación en relación con la presunta infracción del art. 149.1.7 CE, al entender que la disposición cuestionada no pretende regular con carácter general el régimen de jubilación forzosa de los trabajadores, sino una condición concreta del personal laboral del servicio de salud de la comunidad autónoma, que encontraría amparo en lo dispuesto por los arts. 162.3 y 136 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La fiscal general del Estado solicita también la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que, aunque la norma regula la jubilación forzosa por razón de edad, va dirigida solamente al personal laboral del Instituto Catalán de la Salud, por lo que, en aplicación de la doctrina constitucional que no considera encuadrables dentro del concepto de legislación laboral a las normas autonómicas que no constituyen regulación laboral general, sino que se refieren a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, no se puede considerar que estemos ante un supuesto de legislación laboral a los efectos del art. 149.1.7 CE.

2. Con carácter previo al análisis de fondo de la cuestión planteada, debemos delimitar el objeto de nuestro enjuiciamiento.

a) Si bien el auto de planteamiento dirige la cuestión contra la totalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, la pretensión planteada en el proceso del que dimana la cuestión se ciñe con carácter exclusivo a la declaración de la jubilación forzosa del interesado por cumplimiento de la edad de 65 años, sin que en ningún momento se suscite discrepancia o controversia sobre la regulación relativa a la prolongación en el servicio activo.

Conforme a ello, el objeto del presente proceso constitucional únicamente puede constituirlo el apartado 1 de la citada disposición adicional decimotercera, al ser esta la única norma aplicada de cuya constitucionalidad depende la adopción de una decisión en el proceso judicial del que dicha cuestión dimana. Debe excluirse, por tanto, cualquier análisis de los apartados 2 y 3 de la mencionada disposición adicional, por no ser aplicables en el proceso *a quo*, ni su eventual inconstitucionalidad relevante para adoptar una decisión en el mismo.

Por otro lado, como ya se ha expuesto en los antecedentes y las partes no discuten, el trabajador demandante en el *proceso a quo*, tiene el carácter de personal laboral al servicio del Instituto Catalán de la Salud, por lo que nuestro análisis ha de ceñirse con carácter exclusivo a la regla de jubilación prevista en el citado apartado 1 para el personal laboral del citado instituto, integrado en el sector público autonómico, quedando fuera de nuestro examen cualquier referencia a la jubilación del personal estatutario.

b) Debe recordarse, además, que, entre los requisitos que la doctrina constitucional viene exigiendo para la procedibilidad de un proceso constitucional de esta clase, está el de cumplimiento de la carga de alegar suficientemente la inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado, carga que incumbe al órgano judicial que eleva la cuestión.

Según jurisprudencia reiterada de este Tribunal, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, «es carga del órgano judicial, no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan» (SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 3; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 2; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 2, y 110/2015, de 28 de mayo, FJ 11). En particular, es necesario que el razonamiento que cuestiona la constitucionalidad se exteriorice, proporcionando los elementos que lleven al mismo, de tal manera que las cuestiones solo pueden considerarse correctamente planteadas en relación con aquellos preceptos cuya vulneración resulte mínimamente fundada

(SSTC 126/1987, FJ 3; 245/2004, FJ 3, y 100/2012, FJ 2). En este sentido este Tribunal ha considerado «notoriamente infundada» y ha inadmitido en consecuencia la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, cuando el órgano judicial omite la consideración de elementos fundamentales que inciden en su duda de constitucionalidad (entre otros, AATC 301/2014, de 16 de diciembre, FJ 4; 180/2015, de 3 de noviembre, FJ 4, y 104/2016, de 10 de mayo, FJ 2).

Aplicando esta doctrina al presente supuesto, debemos rechazar la alegada vulneración del art. 149.1.18 CE. Y ello porque el auto de 26 de febrero de 2019 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña señala en su parte dispositiva que la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, del Parlamento de Cataluña, puede vulnerar los apartados 7 y 18 del art. 149.1 CE; sin embargo, con respecto al art. 149.1.18 CE se limita a afirmar que «en la medida en que la disposición adicional decimotercera de la Llei 5/2012 del Parlament de Catalunya declara la jubilación forzosa del personal laboral del Institut Català de la Salut al cumplir los sesenta y cinco años de edad, dicho precepto podría ser también contrario al artículo 149.1.18 CE».

Como sostienen la fiscal general del Estado, y los letrados del Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el órgano judicial no proporciona ningún razonamiento del que se derive cuáles son los argumentos en los que basa la presunta infracción del citado precepto constitucional, lo que determina, de conformidad con la doctrina expuesta, que nuestro examen haya de limitarse a la posible vulneración del art. 149.1.7 CE.

3. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña considera que la referencia al personal laboral contenida en la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 debe considerarse legislación laboral, por lo que resulta contraria al art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en esta materia.

La duda planteada por el órgano judicial tiene pues un carácter netamente competencial, pues lo que está planteado es que el precepto legal autonómico vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, ex art. 149.1.7 CE. Así delimitados los términos de la duda que se plantea, la primera cuestión que se suscita es la de precisar la legislación que resulta aplicable, en materia de jubilación, a este personal laboral al servicio del sector público autonómico.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 7 de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, «el personal laboral al servicio de las administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan». Dado que en materia de extinción del contrato de trabajo del personal laboral, el citado estatuto básico no contiene ninguna previsión específica, resulta de aplicación lo dispuesto con carácter general por la legislación laboral.

Situados en el ámbito de la legislación laboral, cabe descartar, en primer término, la aplicación al supuesto examinado de la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, norma en la que se apoya la sentencia del Juzgado de lo Social recurrida ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y que se alega como norma en conflicto con la disposición de cuya constitucionalidad se duda. Esta disposición, en la redacción vigente en el momento de dictarse la citada sentencia, contemplaba la nulidad de las cláusulas de los convenios colectivos que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por cumplimiento por parte del trabajador de la edad ordinaria de jubilación fijada en la normativa de Seguridad Social. Sin embargo, como el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad señala, esta disposición no es de aplicación a este supuesto, pues no nos encontramos ante una jubilación forzosa que venga impuesta por una cláusula de un convenio colectivo, sino por una norma con rango de ley que es la que establece la jubilación forzosa del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud a los 65 años de edad.

La norma laboral que viene a regular la jubilación de los trabajadores, y que, en consecuencia, resulta de aplicación al presente supuesto es la contenida en el art. 49.1 f) del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en la que se prevé que el contrato de trabajo se extinguirá «por jubilación del trabajador», sin ulteriores precisiones que determinen, en concreto, la edad de jubilación.

El texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores no establece pues ninguna edad máxima de jubilación, limitándose a señalar que cuando esta tenga lugar, sea a la edad que sea, se producirá la extinción del contrato de trabajo. En este sentido, conviene recordar que la STC 22/1981, de 2 de julio, declaró inconstitucional la disposición adicional quinta de la Ley del estatuto de los trabajadores que fijaba la edad máxima para trabajar en los sesenta y nueve años, y de forma directa e incondicionada la extinción de la relación laboral a esa edad.

De este modo, la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012 que establece la jubilación forzosa del personal laboral a los 65 años de edad, entra en contradicción con lo dispuesto en la normativa estatal que no fija una edad máxima de jubilación para los trabajadores, por lo que debe resolverse si el legislador autonómico tiene competencia para regular esta materia.

4. Debe descartarse la aplicación al presente caso de lo señalado en los AATC 85/2013, 125/2013, 127/2013, 128/2013 y 155/2013, pues si bien en los mismos se analiza el contenido de la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, dicho análisis guarda relación, en todos los casos, con cuestiones o aspectos relativos a la prolongación del servicio activo del personal estatutario del Instituto Catalán de la Salud, al que también se refiere la citada disposición adicional, siendo además el título competencial aplicable el que resulta de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE. Dado, pues, que este personal estatutario está sujeto a un régimen propio y distinto del aplicable al personal laboral, las conclusiones que allí se contienen no resultan extensibles al presente supuesto.

No cabe tampoco –como pretenden los representantes de la comunidad autónoma– sustentar la competencia autonómica en lo señalado en el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, aprobado por Ley 55/2003 de 16 de diciembre. El art. 26 de mencionado estatuto contempla el régimen de jubilación aplicable al personal estatutario de los servicios de salud, y en el artículo 2.3 dispone con carácter general: «Lo previsto en esta ley será de aplicación al personal sanitario funcionario y al personal sanitario laboral que preste servicios en los centros del Sistema Nacional de Salud gestionados directamente por entidades creadas por la distintas comunidades autónomas para acoger los medios y recursos humanos y materiales procedentes de los procesos de transferencia del Insalud, en todo aquello que no se oponga a su normativa específica de aplicación y si así lo prevén las disposiciones aplicables al personal funcionario o los convenios colectivos aplicables al personal laboral de cada comunidad autónoma». Baste pues poner de relieve que el régimen de jubilación contemplado en el art. 26 restringe su aplicabilidad, en el caso del personal laboral, al que tenga la condición de «personal sanitario» y reúna las restantes condiciones allí previstas; presupuesto previo que no se cumple en el presente caso, dado que el interesado en el procedimiento *a quo* carece de esta condición, habiendo prestado servicios en la áreas de obras y mantenimiento y de adjunto a la dirección, sin que resulte acreditado que haya tenido la condición de personal sanitario.

Finalmente, la fiscal general del Estado considera, en aplicación de los AATC 228/2015, de 15 de diciembre, FJ 4; 229/2015, de 15 de diciembre, FJ 4; 154/2014, de 27 de mayo, FJ 3; 55/2016, de 1 de marzo, FJ 5, y 83/2016, de 26 de abril, FJ 3, que aunque la norma regula la jubilación forzosa por razón de la edad, nos encontramos ante una norma autonómica que no constituye regulación laboral general, en cuanto referida a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, y que no afecta a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares, ni tiene por objeto fijar condiciones de trabajo que

alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal, por lo que no puede considerarse legislación laboral a los efectos del art. 149.1.7 CE.

Sin embargo, la doctrina constitucional que se alega tampoco resulta aplicable al presente caso, pues en los autos citados, las normas autonómicas cuestionadas regulaban condiciones de trabajo concretas reconocidas al personal laboral al servicio de la propia comunidad autónoma, en el marco de las competencias que sus estatutos de autonomía les atribuyen para la organización de su propio personal laboral y de la disciplina presupuestaria en relación con los gastos de personal. Se trataba de medidas de gestión del personal propio de las comunidades autónomas que se adoptan respetando lo dispuesto en la norma estatal y dentro del margen que la ley deja al poder de dirección y de organización del empresario, en este caso, la administración de las comunidades autónomas; medidas estrechamente conectadas con el control del gasto correspondiente a dicho personal. Así, en los AATC 228 y 229/2015, de 15 de diciembre, la duda de constitucionalidad se centró en la disposición adicional vigésima octava, apartado 2 a), de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que privó de vigencia a la regulación convencional de un concreto aspecto de la jornada del personal laboral al servicio de la comunidad autónoma (las libranzas compensatorias de las fiestas laborales que coinciden con los días de descanso semanal). En el ATC 55/2016, de 1 de marzo, la norma cuestionada, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para 2013, modificó el régimen retributivo y la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Y, en el ATC 83/2016, de 26 de abril, se cuestionó la constitucionalidad de los arts. 2.2 y 5.1 de Ley 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de gastos de personal y organización administrativa, de la Región de Murcia, que estableció una reducción salarial para el personal laboral al servicio del sector público de esta comunidad autónoma equivalente a la establecida para los funcionarios públicos.

En todos estos supuestos, como señaló este Tribunal, las normas autonómicas no inciden «sobre la materia 'legislación laboral' en el sentido del art. 149.1.7 CE, ya que no se refieren a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa social ni a sus categorías nucleares. Tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal» (AATC 228/2015 y 229/2015, de 15 de diciembre, FJ 4).

Por el contrario, en la presente cuestión de inconstitucionalidad, el precepto autonómico cuestionado modifica un aspecto medular de la regulación laboral general como es la extinción del contrato de trabajo. Las causas de extinción del contrato de trabajo constituyen una categoría nuclear de la legislación laboral (STC 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 3). En consecuencia, la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, al crear un supuesto de extinción del contrato de trabajo, la jubilación forzosa a los 65 años de edad, no previsto en la Ley del estatuto de los trabajadores, ha invadido la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral.

5. El art. 149.1.7 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas», y el art. 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la comunidad autónoma la ejecución de la legislación estatal.

El alcance de esa distribución competencial ha sido precisado por la doctrina constitucional en reiteradas ocasiones, señalando que «la expresión 'legislación' que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no solo las leyes, sino también los reglamentos [...]. La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9)

determina, en definitiva, que ningún espacio de regulación externa les resta a las comunidades autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 1; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 111/2012, FJ 7). La competencia autonómica, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general el «desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9, y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11).

Como también tuvimos la oportunidad de indicar en la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2), el término «laboral» previsto en el art. 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que es forzoso «dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral», es decir, la relación que media entre los trabajadores por cuenta ajena y las empresas dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios (en igual sentido, SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6, y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

Dentro del concepto de «legislación laboral» al que el art. 149.1.7 CE hace referencia, «tienen encaje todas las normas que, con independencia de su rango, regulan —tanto en su aspecto individual como colectivo— la relación laboral, esto es, la relación jurídica existente entre el trabajador asalariado y la empresa para la que presta sus servicios, cuyo estatuto jurídico deriva de la existencia de un contrato de trabajo. Conforme al citado precepto constitucional, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre esa materia, por lo que a las comunidades autónomas les resta únicamente el papel de ejecutar la legislación laboral estatal dictada al respecto» (STC 228/2012, de 29 de noviembre).

Por lo que a la presente cuestión de inconstitucionalidad interesa, este Tribunal ha considerado que forma parte del contenido propio de la materia laboral, a los efectos del art. 149.1.7 CE, la regulación de las causas de extinción de los contratos de trabajo, declarando en la STC 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 3, la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones reglamentarias del Gobierno Vasco que establecían unas causas de extinción específicas para los contratos de trabajo de determinadas personas, por considerar que dichas disposiciones tenían carácter normativo laboral, vulnerando la competencia prevista en el art. 149.1.7 CE; consideramos entonces que la creación normativa de nuevos supuestos de resolución y extinción del contrato de trabajo, no previstos en la ley o estatuto, ni dependientes de la autonomía de la voluntad contractual, no puede enmarcarse en el ámbito de las competencias autonómicas, ni la finalidad específica de las causas de extinción puede eliminar la inmisión competencial del precepto autonómico en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral. En lo que hace, en concreto al personal laboral del sector público, la STC 158/2016, de 22 de septiembre vino asimismo a declarar la inclusión en el ámbito de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.7 CE de la regulación de los elementos esenciales de contrato de trabajo.

Aplicando la doctrina constitucional señalada, cabe afirmar que el inciso de la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, por el que se establece la jubilación forzosa del personal laboral al servicio del Instituto Catalán de la Salud, constituye legislación laboral de carácter general que viene a regular una modalidad de extinción de la relación laboral en el ámbito de los trabajadores del sector público, tratándose además de la regulación de un aspecto central o nuclear de esa relación laboral, es decir, un elemento esencial del contrato de trabajo, como es el

relativo a las causas de extinción, por lo que dicha regulación forma parte de la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.7 CE, y, en consecuencia, el inciso controvertido debe declararse inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, en consecuencia, declarar que el apartado primero de la disposición adicional decimotercera de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, es inconstitucional y nulo, en el inciso «y del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud al que son aplicables las mismas condiciones que al personal estatutario».

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.